

La reactivación del MERCOSUR

Ouro Preto II

o el tiempo de las reformas políticas¹

Oliver Dabène*

Profesor del Instituto de Estudios
Políticos, en Aix, en Provence.
Director del Centro de Ciencias
Políticas Comparativas
correo electrónico:
o.dabene@wanadoo.fr

A lo largo de su corta historia, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo de integración que desde 1991 asocia a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ha pasado por diferentes fases². Estos países se propusieron diversos objetivos, entre los cuales algunos se lograron y otros fueron abandonados. Es así como se han vivido sucesivamente fases de redefinición, de duda y luego de reactivación, fenómenos que no deben sorprender en absoluto,

pues el comportamiento de *stop and go* suele más bien ser la norma en la evolución de los procesos de integración regional.

El acercamiento entre Argentina y Brasil, a mediados de los años 80, fue concebido inicialmente como un instrumento para el fortalecimiento de unas democracias nacientes. Ampliado a Uruguay y Paraguay, el MERCOSUR se convirtió en efecto en una sólida muralla contra las veleidades autoritarias, gracias a

* Fecha de recepción, 8 de septiembre de 2004. Fecha de aceptación, 27 de octubre de 2004 (traducido del francés por María Yolanda Medina).

¹ Agradezco a la Fundación Friedrich Ebert, en Uruguay (FESUR) por su invitación a participar en el seminario «Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre estados, instituciones y organizaciones de la sociedad» (Montevideo, 27-28 de agosto de 2004). En este documento, trato de mostrar toda la importancia que tendrá, a mi juicio, este seminario en la historia del MERCOSUR. Cabe recalcar, sin embargo, que los análisis aquí expuestos sólo me comprometen personalmente.

² Acerca de los inicios del MERCOSUR ver a Olivier Dabène. «L'intégration régionale en Amérique latine: le MERCOSUR». *Les Études du CERI*. No. 8, noviembre de 1995, 41 pp.

su cláusula democrática y a las relaciones de interdependencia que se consolidaron entre sus miembros, haciendo por ejemplo, abortar dos intentos de golpes de Estado en Paraguay.

En marzo de 1991, la firma del tratado de Asunción, por el cual se crea el MERCOSUR, ocurre en un contexto mundial particular, marcado por un retorno al regionalismo, como consecuencia de los sinsabores de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT. En este sentido, el MERCOSUR es también una respuesta a la “Iniciativa de las Américas”, lanzada por el presidente Bush (1990). El objetivo de un “Mercado Común del Sur” es ambicioso, tanto en el plano del grado de integración previsto como de la zona geográfica cubierta. El proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (1994) alienta al MERCOSUR a ir más lejos (Protocolo de Ouro Preto, 1994) y a ampliarse (Chile, Bolivia y más adelante Perú ingresan como miembros asociados). A finales de los años 90, con ocasión de la Cumbre de las Américas de Santiago (1998) y de la Cumbre Europa/América Latina, de Río de Janeiro (1999), el MERCOSUR ve cómo su identidad es “respetada”.

Vienen después las crisis económicas: primero la brasileña (devaluación de 1999); luego, más fuerte, la argentina (abandono brutal de la convertibilidad y desmoronamiento en 2001).

Ninguna celebración especial con motivo de los diez años del MERCOSUR

en 2001. Apenas alguna expresión de congratulación por la supervivencia de este acuerdo, que antes fuera prometedor. La crisis da al traste con el progreso de los intercambios intrarregionales. Ante la actitud generalizada de “sálvese quien pueda”, la unión aduanera retrocede.

EL MOMENTO POLÍTICO

Sin embargo, la crisis argentina representa para el MERCOSUR, uno de esos traumatismos fundadores, a imagen de aquellos que han originado el lanzamiento o la reactivación de muchos procesos de integración regional. Tal como había sucedido a mediados de los años 80, cuando los presidentes Sarney y Alfonsín, de Brasil y Argentina, respectivamente, trataron de establecer un mecanismo de defensa colectiva de la democracia durante una etapa delicada e incierta de salida de dictaduras. En el año 2002, los jefes de Estado sintieron la imperiosa necesidad de dotar a la región de un sistema inmunitario para prevenir, en el futuro, desastres macroeconómicos. Claro está que un objetivo de semejante magnitud sólo podría alcanzarse mediante un verdadero salto cualitativo por parte del MERCOSUR.

A partir de 2002 ya se empiezan a percibir indicios que presagian la reactivación del MERCOSUR, como lo demuestran algunas conversaciones sostenidas entre Duhalde, presidente provisional de Argentina, y Cardoso, su homólogo brasileño. Con la elección de Lula en Brasil,

y luego de Kirchner en Argentina, llegan al poder fuerzas políticas progresistas que ven con muy buenos ojos la integración regional, cambiando así radicalmente la situación política. La victoria de Tabaré Vázquez en las elecciones presidenciales uruguayas de octubre de 2004, confirman el giro a la izquierda de esta región de América Latina.

¿EN QUÉ FASE DE LA INTEGRACIÓN SE PRESENTA ESTE MOMENTO POLÍTICO?

Entre las primeras discusiones de los años 83-86 entre Argentina y Brasil, y la firma, en 1991, del Tratado de Asunción, el MERCOSUR se “despolitizó”. Poco a poco se fueron desvaneciendo las preocupaciones relacionadas con la estabilidad democrática, y la opción liberal del Consenso de Washington se impuso, de tal manera que el proyecto de un Mercado Común se limitó a la conformación progresiva de un área de libre comercio acompañada de un arancel externo común (calendario de desarme conducente a una unión aduanera). Se impuso una metodología de la integración estrictamente negativa, eliminando cualquier proyecto de política común (por fuera de la políti-

ca comercial). La evolución entre el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986, que preveía proyectos integrados, y el Acta de Buenos Aires (1990) es un ejemplo patente.

En el plano institucional, el protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, prevé una estructura orgánica muy modesta, inspirada en un pragmatismo aclamado en su momento porque contrastaba visiblemente con cierta tendencia latinoamericana hacia el “regionalismo ceremonial”³. Este protocolo disponía, incluso, que la propia creación de un mecanismo permanente para la solución de controversias comerciales, quedara supeditada a la constitución definitiva de la Unión Aduanera.

A pesar de esta inclinación de partida, el proyecto de integración del MERCOSUR se fue “repolitizando” poco a poco, alentado por el agotamiento de la lógica liberal, por el arraigamiento del MERCOSUR en el escenario internacional, y por la adopción de más de mil normas cuya incorporación al derecho de cada una de las naciones es supremamente delicada y que, además, plantean dificultades de interpretación y de respeto entre países.

Fue así como en 1998 se creó un Foro de Consulta y de Concertación Política

³ Según la expresión utilizada por Verónica Montecinos (“Ceremonial regionalism, institutions and integration in the Americas”. *Studies in comparative international development*. 31 (2). 1996). Las instituciones del MERCOSUR se reducen a tres órganos decisorios (el Consejo del Mercado Común –CMC–, el Grupo del Mercado Común –GMC–, y la Comisión de Comercio), un órgano de representación parlamentaria (Comisión Parlamentaria Conjunta –CPC–), un órgano consultivo (el Foro Consultivo Económico y Social –FCES–), y un órgano de apoyo (Secretaría Administrativa del MERCOSUR –SAM).

(FCCP) llamado a debatir acerca de una agenda política, tanto en el plano interno (ciudadanía comunitaria, temas educativos, cultura, desarrollo social, ...) como a escala externa (participación de los estados asociados en el diálogo). En 2003, con la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, se determinó la instalación, en 2004, en Asunción, de un Tribunal Permanente de Revisión (TPR), abriendo así el camino para una futura Corte de Justicia del MERCOSUR.

Finalmente, también en 2003, se creó una nueva institución, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), cuyo papel está estrechamente relacionado con la personalidad de su presidente, el ex presidente argentino Eduardo Duhalde. La CRPM posee una amplia capacidad de iniciativa, y su presidente tiene una función de representación internacional del MERCOSUR.

Sin duda, un día habrá que analizar la estrategia personal de Duhalde que lo llevó a ocupar una posición central en la reactivación del MERCOSUR. Después de haber contribuido indiscutiblemente a la caída del presidente De la Rúa en 2002, y tras haber ejercido el cargo de presidente interino, antes de la elección de Kirchner, Duhalde procedió a un repliegue estratégico en Montevideo, lo que le permitió colocarse “en reserva”, con mi-

ras a las próximas elecciones argentinas. Mantiene excelentes relaciones con Lula, y su deseo de “existir” en el plano político lo ha llevado a valorizar al MERCOSUR. Incluso en su momento quiso presidir la “Convención”, para dotar al MERCOSUR de una constitución, intención que no fructificó. Más allá del FCCP, del TPR, de la personalidad de Duhalde y del papel de la CRPM, es importante resaltar un cuarto vector de repolitización del MERCOSUR: la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), la cual, podemos afirmar, contribuye en la actualidad a que surja un verdadero promotor de la integración⁴. Sin embargo, no todo fue sencillo y todavía no hay nada totalmente garantizado.

LA SECRETARÍA DEL MERCOSUR: DIFÍCIL SURGIMIENTO DE UN PROMOTOR POLÍTICO

Como sucede con frecuencia en los procesos de integración, unas simples decisiones de carácter técnico pueden desencadenar dinámicas o crear engranajes que luego son difíciles de controlar.

Probablemente, la decisión 30/02 del mercado común (CMC) sea uno de esos casos. Al prever la transformación de la Secretaría Administrativa, único y muy modesto órgano permanente del MERCOSUR, en Secretaría Técnica (SM),

⁴ En el sentido en que esta expresión fue utilizada por la Comisión Europea en la *Revue française de science politique* consagrado a “La Commission Européenne. Cultures, politiques, paradigmes” (46(3), junio de 1996).

dotada de un Sector de Asistencia Técnica (SAT), cuya misión consiste en “contribuir a la formación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y la consolidación del proceso de integración”, no cabe duda que el CMC hizo que el MERCOSUR alcanzara una etapa esencial.

Muchos hábitos se vieron trastornados cuando en 2003 se abrió una convocatoria para la contratación de cuatro consultores técnicos: dos economistas y dos juristas. Los cuatro nuevos consultores, seleccionados entre 400 candidatos, tienen la legitimidad que les confieren sus altas competencias, que los colocan por encima de los diplomáticos de escaso nivel que llevan alrededor de quince años encargándose de las diferentes negociaciones.

Durante el primer año de funcionamiento del SAT se presentaron numerosas discrepancias, en especial con los sectores más conservadores de la diplomacia, muy afectos al carácter estrictamente intergubernamental del MERCOSUR. Los “enemigos” del SAT, por ejemplo, lograron obtener que el apoyo técnico prestado a los diferentes órganos consultivos del MERCOSUR quedara supeditado al consentimiento previo unánime de los órganos permanentes, lo que podría llevar a que el SAT ejerza sus funciones de manera más informal.

Sin embargo, los consultores técnicos lograron que sus puntos de vista integra-

cionistas prevalecieran, e hicieron ver la perspectiva regional de la integración, lo que les permitió ser escuchados en las altas esferas del poder.

Fue así como, en 2004, de conformidad con la decisión CMC 30/02, el SAT elaboró su primer informe semestral dándole a este ejercicio el tono crítico y prospectivo deseado por los miembros del CMC⁵. Al hacerlo público e inspirar la organización de un seminario de reflexión preparatorio a la Cumbre de Ouro Preto, de diciembre de 2004, el SAT fue todavía mucho más lejos, afirmándose como nuevo promotor político del MERCOSUR.

Los debates que se dieron durante el seminario, que contó con la participación de personalidades políticas de envergadura, como Marco Aurelio García, consejero diplomático del presidente Lula, constituyeron un apoyo indiscutible a las tesis integracionistas del SAT.

Y es que el reto es precisamente la preparación de la Cumbre del MERCOSUR de Ouro Preto, para diciembre de 2004. Después de haberse abstenido de cualquier celebración con motivo del décimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción en 2001, los presidentes Lula, Kirchner y, sin duda, Tabaré, todos ellos muy afectos a los progresos de la integración, verían con muy buenos ojos un “segundo” aniversario.

⁵ Ver SM/SAT. *Un foco para el proceso de integración regional*. Primer informe de la Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, julio de 2004 (se puede consultar en el sitio web del MERCOSUR).

La reforma del protocolo adoptado en Ouro Preto en diciembre de 1994 está a la orden del día.

¿QUÉ REFORMA POLÍTICA?

El contenido de la reforma será decidido en los próximos meses, pero los términos del debate ya fueron definidos por el informe semestral y otros documentos inspirados en el trabajo del SAT.

El informe semestral propone cinco escenarios de evolución institucional.

El primer escenario consiste en mantener el *statu quo* y no emprender ninguna reforma institucional. De acuerdo con el análisis del SAT, este proceder sería incompatible con la dinámica de creación de nuevos órganos, señalada anteriormente.

El segundo escenario se limitaría a tomar nota de esta dinámica para darle coherencia a un conjunto nuevo de órganos, lo que correspondería a someter a Ouro Preto a un *lifting*, y que, según la SAT, no haría más que reforzar los defectos de las instituciones. Estas fallas son de dos tipos: por una parte, tienen que ver con la periodicidad y la rotación de las negociaciones y, por otra, con el método estrictamente intergubernamental que rige las negociaciones. Según los estimativos del SAT, el costo que genera, cada seis meses, la reunión episódica de los grupos de trabajo en el país al que le corresponde la presidencia del MERCOSUR, es muy superior al que representa mantener una burocracia permanente en la sede del

MERCOSUR en Montevideo.

El tercer escenario sería la creación de un órgano de decisión permanente, que respete el carácter intergubernamental de la metodología de integración del MERCOSUR. Dos órganos podrían desempeñar esta función: la CRPM, aunque este órgano no ha demostrado tener la competencia suficiente; o el CMC, en su formación de reunión de ministros. El SAT se inclina por la segunda opción.

El cuarto escenario prevé la creación de un Parlamento del MERCOSUR. Desde hace varios años, esta propuesta ha originado numerosas tomas de posición dentro del MERCOSUR, y actualmente parecería recoger una amplia adhesión. Aquí existe una doble preocupación: facilitar la internalización de las normas comunitarias, haciendo que el Parlamento garantice un vínculo con los órganos legislativos de los diferentes países, cosa que la CPC no ha logrado realizar, y dotar al proceso de integración de una legitimidad. Más adelante volveremos sobre esta probable innovación institucional que debería conducir, en 2006, a la instalación de un Parlamento.

El último escenario sería el de la profundización de la integración hacia el supranacionalismo con, por ejemplo, una autoridad común encargada de implementar la política comercial, y una corte de justicia con la misión de armonizar la interpretación de las normas.

¿DEMOCRATIZAR AL MERCOSUR?

La creación de un Parlamento, tema que estuvo en el centro de las discusiones del seminario de Montevideo, celebrado el 27 y 28 de agosto de 2004, es la respuesta a la voluntad expresada por numerosos participantes, de dotar al MERCOSUR de legitimidad democrática.

Habría mucho que decir acerca de la voluntad de legitimidad y de calidad democrática del proceso de integración, que se inscribe claramente dentro de una coyuntura internacional muy atenta a todo aquello que toque la representatividad de las organizaciones internacionales. Cabe recordar que el PT brasileño, muy implicado en la organización del Foro Social Mundial de Porto Alegre, siempre ha estado a la vanguardia de este combate.

Más allá del Parlamento, el objetivo del SAT es favorecer la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR, en todos los niveles de decisión.

La voluntad de democratizar el MERCOSUR es loable, y debería permitir que el proceso de integración lograra una etapa importante en diciembre de 2004, aprovechando la excepcional ventana que abre el momento político actual. Sin embargo, hay que decir que suscita dos tipos de observaciones que sólo podemos evocar aquí brevemente, pero que merecen amplios desarrollos.

En primer lugar, el MERCOSUR es un proceso de integración que ya es “democrático”. Desde sus inicios, el sector de los industriales, los sindicatos u otras asociaciones han participado, con frecuencia, en las labores de los subgrupos de trabajo del GMC. También es cierto que, en ocasiones, los actores consideran que esta participación es decepcionante. Allí las discusiones son altamente técnicas, y los sindicalistas deploran no ser llamados a participar en deliberaciones más políticas, las cuales siguen siendo confidenciales y centralizadas. ¿Acaso debería esto sorprender, conociendo las características de los regímenes políticos internos de los diferentes estados miembros? Con frecuencia, el carácter democrático del MERCOSUR es juzgado, en la región, a la luz de criterios mucho más estrictos que los que se aplican a los regímenes políticos nacionales.

Pero el MERCOSUR también ya es “democrático” porque, desde sus inicios, la sociedad civil ha tomado en sus manos el proceso de integración. Una integración “por la base” ha venido desarrollándose activamente, sin que la estructura institucional la haya tenido en cuenta⁶. El caso de la red de ciudades del MERCOSUR merece mención particular. Las “merco-ciudades”, que son 123, desarrollan un importante trabajo de cooperación, creando bienes públicos regionales, totalmente ignorados por el MERCOSUR institucio-

⁶ He desarrollado este punto en diversas publicaciones, a partir del estudio del CERI, ya mencionado.

nal. Se podrían mencionar otras iniciativas tales como la Bienal del MERCOSUR de arte contemporáneo, llevada a cabo en Porto Alegre. Aquí vemos, a través de las elecciones artísticas realizadas por los sucesivos comisarios, una contribución a que surja una identidad regional, también ignorada totalmente por los “mercócratas” de Montevideo.

Sea lo que fuere, tomando nota de la voluntad actual de democratizar al MERCOSUR, no es seguro, en segundo término, que la creación de un Parlamento sea la mejor opción.

Desde ciertos ángulos, la opción de desarrollar la vía parlamentaria de la democracia representativa, resulta un tanto decepcionante en una región del mundo que, desde hace más de una década, ha innovado en materia de democracia participativa⁷.

En este sentido, la profundización de una “democracia de comités” permitiría, muy seguramente, alcanzar los objetivos establecidos. La simple instalación, en Montevideo, de una sede permanente para el conjunto de negociaciones haría visibles estos fenómenos de “compensaciones recíprocas diferidas”, característicos del

trabajo en comité, y que favorecen que surja el interés general⁸. El carácter representativo de los subgrupos de trabajo del GMC podría ser reexaminado.

Paralelamente, el MERCOSUR no parece discutir, en su fase preparatoria de Ouro Preto II, el tema del giro hacia una integración positiva. Se enfoca la adopción de fondos estructurales para reducir las profundas asimetrías de desarrollo que caracterizan la región, pero se podría profundizar el análisis, ya que se sabe con claridad que la legitimidad de un proceso de integración se construye con base en las ventajas que le aporta a los ciudadanos⁹. Entonces, se nos viene a la memoria el tema de las infraestructuras que, puesto de presente por Marco Aurelio García, consejero diplomático de Lula, con ocasión del seminario de Montevideo, podría estar a la vanguardia de una política común.

Ciertamente, el Parlamento puede constituir un mecanismo que complete los otros pasos posibles, pero como lo desea el SAT, deberá entonces inscribirse en una reforma global que sienta las bases de un auténtico proceso legislativo en el MERCOSUR, sin lo cual podría limitarse a una función decorativa.

⁷ Aquí, naturalmente, estoy haciendo referencia al Presupuesto Participativo aplicado en Porto Alegre y en un centenar de ciudades brasileñas, pero también en Montevideo (Uruguay), Córdoba (Argentina), etc.

⁸ Aquí me refiero a las concepciones de Giovanni Sartori, desarrolladas en el capítulo 8 del primer volumen de *Theory of democracy revisited*, Chatham house publishers. 1987.

⁹ A este respecto, todavía estoy influido por la idea de la *demo-distribución* de Sartori por Fritz Scharpf en “Negative and positive integration in the political economy of european welfare states”, en Gary Parks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter, Wolfgang Streek, *Governance in the european union*, Sage publication. 1996.

La ausencia de tradición parlamentaria en la región, y el descrédito profundo que golpea a las clases políticas, hacen dudar del potencial “legitimador” de un Parlamento, pero lo esencial está finalmente, en otra parte.

El proyecto del Parlamento del MERCOSUR es hoy una concreción de las energías, alimenta el ímpetu de la reforma del MERCOSUR, y permitirá muy seguramente una mayor implicación de las clases políticas en el proyecto integracionista. Ouro Preto II constituye en realidad una oportunidad histórica que hay que aprovechar, y el Parlamento del MERCOSUR es el estandarte de la reforma. Se puede dudar de su capacidad para llenar el supuesto “déficit” democrático del MERCOSUR, pero es innegable que representará una etapa importante en la constitución de un MERCOSUR político.

